

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2000 rd

Talmanskonferensens förslag till ny instruktion för riksdagens justitieombudsman

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 december 1999 ett förslag från talmanskonferensen (TKF 2/1999 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagens justitieombudsman Lauri Lehtimaja och kanslichef Ilkka Rautio, riksdagens justitieombudsmans kansli

- riksdagssekreterare Eila Mäkipää, riksdagens kansli
- lagstiftningsrådet Eero J. Aarnio, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Pekka Koskinen
- professor Juha Lappalainen
- professor Olli Mäenpää.

TALMANSKONFERENSENS FÖRSLAG

Talmanskonferensen föreslår en totalrevision av instruktionen för riksdagens justitieombudsman. Syftet med förslaget är att ändra instruktionen i överensstämmelse med den nya grundlagen. Dessutom kompletteras instruktionen med

vissa nya bestämmelser som motsvarar nuvarande praxis inom laglighetskontrollen.

Instruktionen avses träda i kraft samtidigt med den nya grundlagen den 1 mars 2000.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Av de orsaker som framgår av motiveringen till talmanskonferensens förslag och med stöd av erhållen utredning finner utskottet förslaget behövligt och ändamålsenligt. Utskottet tillstyrker instruktionen för riksdagens justitieombudsman men med följande anmärkningar och ändringar.

Syftet med föreslagna 1 § 1 mom. är att slå fast vad som avses med "övervakade" och samti-

digt ange att detta sammanfaller med 109 § 1 mom. grundlagen. Utskottet har ändrat den något misslyckade formuleringen.

Utskottet har ändrat 1 § 2 mom. på de punkter där uttrycket "ministrarna" används.

Den föreslagna 3 § gäller undersökning av klagomål. Utskottet har ändrat paragrafen så att skrivningen motsvarar den i lagen om justitie-

kanslern i statsrådet (GrUB 6/2000 rd — 4 § 1 mom. i det första lagförslaget).

Föreslagna 6 § handlar om rätt att få upplysningar. Regler för detta ingår i 111 § 1 mom. grundlagen, där det sägs att justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som justitieombudsmannen behöver för sin laglighetskontroll. Bestämmelsen i grundlagen (jfr. exempelvis begränsningarna i 47 § 3 mom. grundlagen) bör anses gälla en allmän rätt att få upplysningar, en rätt som inte är beroende till exempel av om uppgifterna eller handlingarna är sekretessbelagda eller inte, utan av vilka uppgifter som behövs för laglighetskontrollen. Det finns andra saker som kan begränsa rätten att få upplysningar; bland annat räknas rätten att inte behöva vittna mot sig själv till de rättsskyddsgarantier som faller under begreppen rättvis rättegång och god förvaltning i 21 § grundlagen (se RP 309/1993 rd, s. 79, andra spalten).

Uttrycket "utan hinder av sekretessbestämmelserna" i det föreslagna 1 mom. är trots 3 mom. problematiskt med hänsyn till omständigheterna ovan och bidrar på intet sätt till att göra reglerna klarare, menar utskottet. Paragrafen har dessutom ett sådant innehåll att den hör hemma i en lag. Av denna orsak har utskottet strukit 6 §.

Utskottet har ändrat den föreslagna 9 § så att den överensstämmer med motsvarande paragraf i lagen om justitiekanslern i statsrådet (GrUB 6/2000 rd).

Uttrycket "något annat motsvarande organ" i 11 § 2 mom. har precierats.

Enligt 14 § 3 mom. är en biträdande justitieombudsman skyldig att överföra ett ärende till att avgöras av justitieombudsmannen, om han eller hon anser att ärendet ger anledning att "bestämma att åtal skall väckas" mot presidenten i högsta domstolen eller i högsta förvaltningsdomstolen. Regeringen har i sin proposition med förslag till lag om riksätten och behandling av ministeransvarighetsärenden ansett att justitieombudsmannen i sådana fall på ett formfritt sätt kan vända sig till riksåklagaren och förhandla

om hur åtalet bäst kan utföras (RP 185/1999 rd, s. 21, första spalten). Sett mot denna bakgrund anser utskottet den föreslagna formuleringen vara omotiverat kategorisk och har följaktligen strukit orden. — I detta moment har också gjorts samma ändring som i 1 § 2 mom.

I motiven till propositionen (s. 6) diskuterar regeringen i vilken utsträckning lagen om förvaltningsförfarande är tillämplig på justitieombudsmannens laglighetskontroll. Regeringen har ansett det problematiskt att reglera frågan genom en uttrycklig bestämmelse och därför saknas en sådan bestämmelse i förslaget till instruktion. Några svårigheter som skulle bero exempelvis på instruktionens författningsnivå förekommer dock inte, menar utskottet. Bestämmelserna i början av lagen om förvaltningsförfarande kan enligt utskottet lämpligen tillämpas inom laglighetskontrollen och också på kansliets förvaltning. Detta gäller i synnerhet jävsbestämmelserna. Bestämmelserna om så kallade partsärenden i slutet av lagen om förvaltningsförfarande kan däremot inte regleras på samma sätt genom en generell bestämmelse. Utskottet har kompletterat instruktionen med en paragraf där det föreskrivs att 1—13 § lagen om förvaltningsförfaranden skall tillämpas på laglighetskontroll och kansliets förvaltning. Den nya 25 § föregås av en ny mellanrubrik. — Också instruktionens ikraftträdelsebestämmelse har avskilts från den övriga författningstexten genom en mellanrubrik.

Vid behandlingen av förslaget till instruktion har frågan om bestämmelserna gällande justitieombudsmannens verksamhet borde ingå i en lag inställt sig. Arbetet på att ta fram en lag om riksdagens justitieombudsman bör enligt utskottets uppfattning inledas med det snaraste.

Förslag till beslut

På grundval av det ovan sagda föreslår grundlagsutskottet vördsamt

att talmanskonferensens förslag godkänns med följande ändringar:

*Utskottets ändringsförslag***Instruktion för riksdagens justitieombudsman**

Riksdagen har med stöd av 49 § regeringsformen godkänt följande instruktion för riksdagens justitieombudsman:

*Justitieombudsmannens laglighetskontroll***1 §***Justitieombudsmannens övervakning*

Med *övervakade* avses i denna instruktion i *enlighet med 109 § 1 mom. Finlands grundlag* domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag (*utesl.*).

Justitieombudsmannen övervakar också lagligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet, *medlemmarna i statsrådet* och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § Finlands grundlag. Vad som nedan föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, *medlemmarna i statsrådet* och republikens president.

2 §

(Som i TKF)

3 §*Klagomål*

Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns *anledning* att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet.

(2 mom. som i TKF)

4 och 5 §

(Som i TKF)

6 §

(Utesl.)

6 (7) §

(Som i TKF)

7 (8) §*Förordnande om polis- eller förundersökning*

Justitieombudsmannen kan bestämma att polisundersökning enligt polislagen (493/1995) eller förundersökning enligt förundersökningslagen (449/1987) skall verkställas för utredning av ett ärende som justitieombudsmannen prövar.

8 (9) §*Hörande av parter*

Om det finns orsak att anta att ärendet kan ge *anledning till kritik mot den övervakades förfarande*, skall justitieombudsmannen innan ärendet avgörs bereda den som saken gäller möjlighet att bli hörd med anledning av ärendet.

9 (10) §

(Som i TKF)

10 (11) §*Framställning*

(1 mom. som i TKF)

Justitieombudsmannen kan vid skötseln av sitt uppdrag göra statsrådet eller något annat (*utesl.*) organ som ansvarar för *beredning av lagstiftning* uppmärksam på brister som han eller hon observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa skall utvecklas och bristerna avhjälpas.

11 och 12 (12 och 13) §

(Som i TKF)

Förvaltningen av justitieombudsmannens kansli

13 (14) §

Justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens beslutanderätt

(1 och 2 mom. som i TKF)

Om en biträdande justitieombudsman anser att ett ärende som han behandlar ger anledning till anmärkning till följd av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet, *en medlem av statsrådet* eller republikens president eller orsak att väcka åtal (*utesl.*) mot presidenten i högsta domstolen eller i högsta förvaltningsdomstolen eller en ledamot i någon av dessa domstolar, skall den biträdande justitieombudsmannen överföra ärendet till att avgöras av justitieombudsmannen.

14—19 (15—20) §
(Som i TKF)

Personalen vid justitieombudsmannens kansli

20—24 (21—25) §
(Som i TKF)

Lagen om förvaltningsförfarande (Ny)

25 § (Ny)

Tillämpning av lagen om förvaltningsförfarande

Vid laglighetskontrollen och i administrativa ärenden vid justitieombudsmannens kansli iaktas i tillämpliga delar 1—13 § lagen om förvaltningsförfarande (598/1982).

Ikraftträdande (Ny)

26 §
(Som i TKF)

Helsingfors den 18 februari 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Paula Kokkonen /saml
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Hannes Manninen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
suppl. Veijo Puhjo /vänst.

RESERVATION

Motivering

Talmanskonferensen utgår i sitt förslag till ny instruktion för riksdagens justitieombudsman och regeringen i sin proposition med förslag till lag om justitiekanslern i statsrådet från att riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet i sin egenskap av högsta laglighetsövervakare är i samma ställning och att bestämmelserna om deras befogenheter därför i största möjliga utsträckning bör stämma överens med varandra.

Möjligheten till styrande verksamhet ingår i de föreslagna bestämmelserna om båda dessa institutioner. Bestämmelsen om detta i den föreslagna lagen om justitiekanslern, 6 § 2 mom., är densamma som förut, medan 9 (10) § 2 mom. i förslaget till instruktion för riksdagens justitieombudsman är nytt. Det är fråga om en sanktion på lägre nivå än en anmärkning, om att uttala en uppfattning.

I den föreslagna instruktionen för riksdagens justitieombudsman har bestämmelsen en sådan formulering att den ger den uppfattningen att justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtgärder vore av olika juridisk karaktär. Det är möjligt att tolka 9 (10) § 2 mom. instruktionen för riksdagens justitieombudsman så att justitieombudsmannen har större befogenheter för styrning än justitiekanslern då de uttalar sina uppfattningar, vare sig de är vägledande eller klan-

drande. Detta fördunklar uppfattningen om att de har lika uppgifter som laglighetsövervakare.

Det vore viktigt att se till att procedurerna vid den högsta laglighetsövervakningen inte omotiverat avviker från varandra. Därför bör 9 (10) § 2 mom. instruktionen vara formulerad på samma sätt som motsvarande lagrum om justitiekanslern, 6 § 2 mom.

Justitieombudsmannen har rätt att fästa uppmärksamhet vid respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna utan att det bestäms särskilt om det.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

att 9 (10) § 2 mom. i instruktionen för riksdagens justitieombudsman i talmanskonferensens förslag godkänns med följande ändring:

9 (10) §

Anmärkning och uppfattning

(1 mom. som i TKF)

Om ärendets beskaffenhet kräver det kan justitieombudsmannen fästa den behöriga personens uppmärksamhet vid det förfarande som lag och god förvaltningssed kräver.

Helsingfors den 18 februari 2000

Pekka Nousiainen /cent

